



STELLUNGNAHME

Ihr/e Ansprechpartner/in
Dr. Matthias Mainz

E-Mail
matthias.mainz@ihk-nrw.de

Telefon
0211 367020

Datum
17.10.2014

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes NRW für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015)

I. Einordnung in die gesamtwirtschaftliche Entwicklung: Risiken treten wieder in den Vordergrund

Im Jahresverlauf 2014 hat sich die konjunkturelle Entwicklung in NRW abgeschwächt. Für viele Unternehmen sind die wirtschaftlichen Risiken im In- und Ausland wieder stärker in den Vordergrund getreten. Auch für das kommende Jahr haben viele Unternehmen aus NRW ihre Geschäftserwartungen zurückgenommen. Wie die aktuellen Konjunkturumfragen der Industrie- und Handelskammern in NRW zum Herbst 2014 zeigen, blickt ein großer Teil der über 5.000 antwortenden Unternehmen zurückhaltender auf das kommende Jahr. Auch die Investitions- und Beschäftigungspläne für 2015 fallen eher verhalten aus.

Für die Bundesrepublik insgesamt erwarten die Wirtschaftsforschungsinstitute im kommenden Jahr eine geringere konjunkturelle Dynamik als zuletzt. Viele Institute haben daher ihre Wachstumsprognosen für das Bruttoinlandsprodukt in 2015 auf 1,5 bis 2,0 Prozent zurückgenommen. Zur Jahresmitte fielen die Schätzungen noch um rund einen halben Prozentpunkt höher aus. In den vergangenen Jahren ist das wirtschaftliche Wachstum NRWs im Wesentlichen dem Bundestrend gefolgt, ohne ihn allerdings erreichen zu können. Den Angaben der Deutschen Bundesbank folgend betrug der Wachstumsrückstand NRWs im vergangenen Jahr einen halben Prozentpunkt. Und auch 2014 wird NRW aller Voraussicht nach nicht an die gesamtdeutsche Dynamik anschließen können.

II. Grundlagen für wirtschaftliche Entwicklung sichern

Stabile Steuereinnahmen auf einem hohen Niveau setzen eine gute wirtschaftliche Entwicklung voraus. Diese sichert auf Dauer gut bezahlte Arbeitsplätze, die wiederum Garant für wachsende Staatseinnahmen auf allen Ebenen sind. Um auch in Zukunft das Zusammenspiel von robustem Wirtschaftswachstum und steigenden Steuereinnahmen zu sichern, muss heute die Basis für weiteres wirtschaftliches Wachstum gefestigt werden. Denn die Investitionen in Unternehmen, Infrastruktur und Bildung von heute sind die Grundlagen von Wohlstand und Lebensqualität von morgen. Aber hier gibt es erhebliche Defizite. Nach Berechnungen der IHK-Organisation ist die Investitionsquote in

Deutschland von 22 Prozent in den 1990er-Jahren auf 17,5 Prozent in 2013 zurückgefallen. Danach hätten pro Jahr mindestens 80 Milliarden Euro mehr investiert werden müssen.

Die Folgen dieser verfehlten Investitionspolitik lassen sich zum Beispiel jeden Tag auf den Straßen in NRW ablesen; die Verkehrsinfrastruktur verfällt in dramatischem Ausmaß. Für die Unternehmen eine existenzbedrohende Situation. Nach einer Umfrage der IHK Köln unter Transportunternehmen ergibt sich, dass pro Tag durchschnittlich ein Verlust in Höhe von 1.700 Euro alleine durch die Sperrung der Leverkusener Brücke entsteht. Wenn nicht bald gehandelt wird, lässt sich der Verfall der Infrastruktur nicht mehr stoppen. Auch das Land NRW muss seine „Hausaufgaben“ machen; der Verweis nach Berlin hilft da wenig. Wie weitere Umfragen zu den Standortbedingungen der IHK-Organisation zeigen, sehen die Unternehmen schon heute erheblichen Handlungsbedarf, um die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts NRW zu erhalten. Standortvorteile wie die gute Einbindung in die Wertschöpfungskette (Wettbewerbsvorteil 72 Prozent), die Qualität der Fachkräfte (Wettbewerbsvorteil 70 Prozent) und der soziale Frieden in NRW (Wettbewerbsvorteil 67 Prozent) stehen Nachteile im internationalen Wettbewerb etwa im Bereich der Energie- (Wettbewerbsnachteil 62 Prozent) und der Steuerpolitik (Wettbewerbsnachteil 51 Prozent) gegenüber. Auch bei anderen harten Standortfaktoren bspw. in den Bereichen Verkehr, Fläche und IT-Infrastruktur besteht aus Sicht der Unternehmen Handlungsbedarf, um den Anforderungen eines führenden Industrie- und Exportstandorts auch in Zukunft gerecht zu werden. Gerade NRW muss sich zudem auf den fortschreitenden demografischen Wandel vorbereiten.

Diese schwierigen Aufgaben werden vor dem Hintergrund zu lösen sein, dass gerade in NRW der Landeshaushalt und eine Vielzahl kommunaler Haushalte kaum noch Spielraum zulässt und weiter konsolidiert werden müssen, nicht zuletzt um die seit 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse einzuhalten. Bis zum Ende des Jahrzehnts muss das (strukturelle) Defizit im Landeshaushalt eliminiert werden, ohne den Privaten weitere Mittel als unbedingt notwendig zu entziehen.

III. Spagat zwischen Haushaltskonsolidierung und Zukunftsinvestitionen

Gesunde Staatsfinanzen sind eine wichtige Voraussetzung für eine gute wirtschaftliche Entwicklung. Hohe Zinslasten engen den politischen Spielraum dauerhaft ein und beschränken die Mittel, um wichtige Zukunftsinvestitionen zu finanzieren. Das von der Bundes- und Landesregierung verfolgte Ziel der Haushaltskonsolidierung ist daher richtig und wird von den Unternehmen uneingeschränkt befürwortet. Aber auch ohne eine Senkung der Steuerbelastung lassen sich bessere Investitionsbedingungen für unsere Unternehmen erreichen. Hierbei würde schon eine Initiative zum Deregulierungs- und Bürokratieabbau helfen. Deutschland liegt bei den Lasten durch staatliche Regulierung im Global Competitiveness Index nur auf Rang 56.

Die Bundesregierung wird aller Voraussicht nach in diesem Jahr und damit bereits vier Jahre früher als im Grundgesetz vorgeschrieben die Schuldenbremse einhalten können. In den Ländern und Kommunen fallen die Konsolidierungserfolge dagegen sehr unterschiedlich aus. In diesem Jahr werden immerhin drei Länder, Bayern, Sachsen sowie Mecklenburg-Vorpommern einen Finanzierungsüberschuss ausweisen. Weitere sechs Länder werden ihr Finanzierungsdefizit im Vergleich zum Vorjahreszeitraum reduzieren: Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen-Anhalt, Bremen und Hamburg.

In Nordrhein-Westfalen wird sich dagegen mit dem Nachtragshaushalt die Neuverschuldung von geplant 2,4 Mrd. Euro in 2014 um weitere 800 Mio. Euro auf 3,2 Mrd. Euro erhöhen. Damit wird sich Nordrhein-Westfalen in diesem Jahr etwa im gleichen Maße zusätzlich verschulden wie im Vorjahr. Die höhere Neuverschuldung hat im Wesentlichen zwei Ursachen: die durch den Verfassungsgerichtshof des Landes versagten Einsparungen in Höhe von 700 Mio. Euro bei der Beamtenbesoldung und der geringer als geplant ausfallende Anstieg der Steuereinnahmen. Für 2014 hat das Land im Vorjahr mit weiteren Mehreinnahmen von 1,2 Mrd. Euro geplant.

Aus der Besoldungsentscheidung erwartet das Finanzministerium jährliche Mehrkosten in Höhe von rund 483 Mio. Euro. Trotz weiterer Sparbemühungen wird daher auch in 2015 die Neuverschuldung mit geplant rund 2,24 Mrd. Euro über dem ursprünglichen Konsolidierungspfad der mittelfristigen Finanzplanung liegen. Im vergangenen Jahr war für 2015 noch eine Nettoneuverschuldung von 1,9 Mrd. Euro vorgesehen. Die Herausforderung, in den nur noch vier Jahren zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben zu kommen, hat sich damit deutlich erhöht.

Die Rückführung des strukturellen Defizits wird nur mit einer mittelfristig ausgerichteten Strategie gelingen, die mit einer umfassenden Überprüfung des Leistungsspektrums und einer kritischen Spezifizierung der Pflichtaufgaben nach Art und Höhe einhergeht. Dabei darf es keine Tabubereiche geben. So sind auch unternehmensseitige Subventionen hiervon nicht ausgenommen. Beispielsweise könnten über die Verfassungskommission geeignete Evaluierungsverfahren zur nachhaltigen Haushaltsfinanzierung angestoßen werden.

Ohne ein solches, auf Nachhaltigkeit ausgelegtes Konzept zur Verringerung der Ausgaben wird das strukturelle Defizit im Landeshaushalt in dem schwieriger werdenden konjunkturellen Umfeld deutlicher zutage treten. Neue Ausgaben dürfen nur versprochen werden, wenn diese dauerhaft ohne Neuverschuldung und ohne Steuererhöhungen finanziert werden können. Bei strikter Ausgabendisziplin kann auch Nordrhein-Westfalen zukünftig die Schuldenbremse einhalten.

IV. Zu den Haushaltsplanungen

1. Konjunkturelle Risiken bei den Steuereinnahmen im Blick

Insbesondere dank der zuletzt guten konjunkturellen Entwicklung konnte durch steigende Steuereinnahmen die Nettoneuverschuldung seit 2010 signifikant zurückgeführt werden. Auch im laufenden Jahr werden die Steuereinnahmen um voraussichtlich rund 2,5 Prozent steigen und mit knapp 45,8 Mrd. Euro einen neuen Höchststand erreichen. Der in der mittelfristigen Finanzplanung geplante Zuwachs von 5,1 Prozent in 2014 wird allerdings nicht erreicht. Angesichts der zurückhaltenderen konjunkturellen Aussichten erscheint es zweifelhaft, ob der von der Landesregierung für 2015 erwartete weitere Anstieg der Steuereinnahmen von 4,0 Prozent realisiert werden kann.

2. Ausgabenwachstum begrenzen

Ein Großteil der Landesausgaben ist kurzfristig nicht oder nur wenig beeinflussbar. Die Rückführung des strukturellen Defizits wird daher nur gelingen, wenn in einer langfristig ausgelegten Strategie die Ausgabenstruktur nachhaltig verändert wird. Bis dahin kann weiterer Spielraum geschaffen werden, in dem die geplante Ausgabensteigerung deutlich hinter den zu erwartenden Einnahmesteigerungen zurückfällt. Angesichts der konjunkturellen Risiken bei der Einnahmementwicklung und auch der wieder höher angesetzten Ausgabensteigerungen von 3,3 in 2016 und 3,0 Prozent in 2017 in der mittelfris-

tigen Finanzplanung besteht die Gefahr, dass wie im laufendem Jahr, ein Ausgleich durch Sondereffekte nicht gelingt.

Für 2015 ist den Eckdaten der 2. Ergänzung zum Haushaltsgesetz folgend ein Anstieg der Gesamtausgaben von 2,2 Prozent vorgesehen. Während die Personalausgaben um drei Prozent steigen, werden die Investitionsausgaben konstant gehalten. Die Ausgabensteigerungen in anderen Bereichen sollen wie im Vorjahr im Wesentlichen durch globale Minderausgaben von 823 Mill. Euro aufgefangen werden.

Der größte Ausgabenblock bildet das Personalbudget des Landes. Behörden und Verwaltungen sind auf eine angemessene, personelle wie finanzielle Ausstattung angewiesen. Der aktuelle Haushaltsentwurf sieht einen geplanten Stellenrückgang von 772 Stellen in 2015 vor. Im Vorjahr konnte ein Rückgang des Stellenbestandes von rund 2.300 Stellen realisiert werden. Bei einer strategischen Aufgabenkritik dürfen die Personalplanungen auch in Zukunft nicht außen vor gelassen werden. Globale Minderausgaben können eine strukturelle Konsolidierung nur ergänzen.

Weitere Einsparpotenziale bieten sich etwa auch durch effizientere Vergabeverfahren oder den Abbau von Bürokratie an. Die Ansätze des sog. Effizienzteams sind hierbei im Prinzip vielversprechend, die Vorschläge müssen schneller aufgenommen und umgesetzt werden.

3. Wachstumsbasis ausbauen

Angesichts der absehbaren Herausforderung sollten zusätzliche Steuereinnahmen ausschließlich zur Konsolidierung oder für investive Vorhaben eingesetzt werden, die geeignet sind, die Wachstumsbasis für NRW zu verbreitern. Zum Erhalt und Ausbau des Wirtschaftsstandorts NRW wird es kaum ausreichen, die Investitionsausgaben in den kommenden Jahren mit rund 5,7 Mrd. Euro konstant zu halten. Dies gilt sicherlich auch, wenn man berücksichtigt, dass der Kernhaushalt nur einen Teil der Investitionen des Landes erfasst, und dass „Investitionen“ im Bildungsbereich vorgenommen werden, die haushaltsrechtlich nicht als solche erfasst werden. Angesichts der prognostizierten Einnahmesteigerungen wird die Investitionsquote von etwa 9,2 Prozent in 2014 auf 8,6 Prozent in 2018 fallen.

Um dem Nachholbedarf, insbesondere im Bereich der Erhaltung und Sanierung von Verkehrsinfrastrukturen gerecht zu werden, sollten stattdessen auch die Anstrengungen im Neu- und Ausbau der Landesstraßen erhöht werden. Die Erhöhung des Budgets zum Erhalt der Landesstraßen um 10 Mio. Euro kann da sicherlich nur ein erster Schritt sein, zumal das Budget für Ausbauplanungen gleichzeitig zurückgenommen worden ist.

Für die Infrastruktur ist sicherlich nicht allein das Investitionsbudget ausschlaggebend. Gerade die Planung von Straßenbauprojekten und der erforderlichen Brückensanierungen bzw. -neubauten ist eine zentrale Voraussetzung, um die zum Teil erheblichen Engpässe zu beheben. Die im vergangenen Jahr geplante Aufstockung der Personalressourcen beim Landesbetrieb Straßen NRW um 20 Ingenieurstellen haben wir daher begrüßt.

Neben der Fortführung der Investitionstätigkeit wird es entscheidend auf eine stärkere und langfristige Ausrichtung des gesamten Haushaltes auf die Wachstumspotenziale des Landes ankommen. Hierfür werden die Mittel der Europäischen Regionalförderung aber auch das angehobene Budget zur Förderung von Forschung und Entwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen eine entscheidende Rolle zukommen. Nun gilt es die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Unternehmen auch von der Förderung profitieren können.

4. Kommunalfinancen ungeklärt

Für die Kommunen gilt die Schuldenbremse ausdrücklich nicht. Für sie muss das Land dauerhaft eine angemessene Finanzausstattung gewährleisten, um die Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu sichern. Die Einhaltung der Schuldenbremse und Konsolidierungszwänge des Landes dürfen nicht auf die kommunale Ebene verschoben werden. Daher sollte auch grundsätzlich der aktuelle Kommunalisierungsgrad infrage gestellt werden.

Nicht nur für die Investitionstätigkeit im Land ist die Finanzierungssituation der NRW-Kommunen entscheidend. Gerade in NRW befinden sich viele Gemeinden in Haushaltsnotlagen. Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört daher auch, dass die Politik die föderale Finanzverfassung überarbeitet. Das System der Finanzbeziehungen im Land muss dabei die Anreize für nachhaltiges Haushalten verbessern. Hierzu gehören auch die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und die Einhaltung des Konnexitätsprinzips der verschiedenen staatlichen Ebenen.

5. Schuldenstand schränkt Spielraum ein

Durch die geplante Neuverschuldung steigt der Schuldenstand NRWs im laufenden Jahr auf über 140 Mrd. Euro, bis Ende 2018 nach der mittelfristigen Finanzplanung weiter auf 145,1 Mrd. Euro. Bereits heute stehen Land und Kommunen in NRW bei der Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer in Deutschland an zweiter Stelle. Der demografisch bedingte Bevölkerungsrückgang wird die Pro-Kopf-Verschuldung und damit den finanziellen Handlungsspielraum im Land und in den Kommunen in den kommenden Jahren weiter einschränken.

Aufgrund des für Deutschland insgesamt freundlichen Zinsumfeldes kann die Landesregierung trotz der steigenden Verschuldung zunächst mit einer sinkenden Zinsbelastung planen. Mittelfristig steigt das Zinsänderungsrisiko jedoch wieder an und damit bleibt die steigende Schuldenlast eine kaum kalkulierbare Belastung für den Haushalt und die Bonität des Landes.

V. Steuererhöhungen sind keine Alternative

Angesichts der schwierigen Haushaltslage und der drängenden Investitionsbedarfe gilt es vielmehr, klare Prioritäten für eine wachstumsfördernde Politik in den kommenden Jahren zu setzen. Angesichts des prognostizierten Anstiegs der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen in Deutschland bis 2018 von rund 100 Mrd. Euro hat der Staat insgesamt kein Einnahmenproblem. Weitere Steuererhöhungen sind vor diesem Hintergrund nicht erforderlich, um die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Steuererhöhungen setzen vielmehr das falsche Signal und schwächen den Standort Deutschland und damit auch NRW. Die Steuerbelastung bleibt für Unternehmen einer der wichtigsten Standortfaktoren im internationalen und im nationalen Standortwettbewerb. Das gilt vor allem auch auf der kommunalen Ebene. NRW liegt schon heute im Ländervergleich an der Spitze bei den Realsteuerhebesätzen.

IHK NRW ist der Zusammenschluss der 16 Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen. IHK NRW vertritt die Gesamtheit der IHKs in NRW gegenüber der Landesregierung, dem Landtag sowie den für die Kammerarbeit wichtigen Behörden und Organisationen.